

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

Por lo pronto, por lo que respecta a las relaciones de colaboración, el 2005 es el año en que se ha producido la segunda Conferencia de Presidentes, un órgano de encuentro muy habitual en otros países políticamente descentralizados de nuestro entorno, pero que en España empezó su andadura el año anterior. Más allá de esta Conferencia –que es objeto de comentario en la Valoración General y en el apartado del Senado de este *Informe*– y de otras técnicas de colaboración, esta crónica –como viene siendo habitual– se ocupa de los instrumentos cooperativos que tienen publicidad en los boletines oficiales (principalmente, el BOE y el BOCG). Se trata, pues, de una crónica sobre una técnica concreta, no sobre toda la colaboración en el Estado autonómico que se articula de muchas más formas (Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales de Cooperación o Planes y Programas conjuntos), pero que carecen de esa publicidad.

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

A) Praxis convencional

Afirmar que los convenios verticales han adquirido un notable peso en las relaciones intergubernamentales en nuestro sistema es un dato conocido que se ratifica en el 2005. En este año, el volumen de convenios suscritos entre el Estado y las CCAA –y publicados en el BOE– se sitúa por encima de los 500 (en concreto, 580) siguiendo una tendencia presente en los últimos años (desde el año 2000, la cantidad de convenios no baja de los 500). Sin embargo, aunque se suscriban muchos convenios, las novedades son realmente muy pocas. De hecho, la palabra que mejor define el panorama cooperativo a través de convenios es la de una gran continuidad que se manifiesta en diversos frentes.

Hay continuidad temporal, ya que la gran mayoría de los convenios (un 95%) representan Protocolos Adicionales, Addendas o Convenios para el año en curso que desarrollan programas con una dilatada vigencia (tales como los que desarrollan los Convenios firmados inicialmente en 1984 entre el Ministerio de Cultura y algunas CCAA sobre Gestión de las Bibliotecas de Titularidad Estatal, y otros más recientes como las Addendas a Convenios suscritos en el 1997 para la realización del Plan de Acción para las Personas Mayores o de Personas con Discapacidad).

Hay continuidad en las funciones y en las materias, ya que los convenios año tras año sirven básicamente para las mismas cosas y para actuar sobre los mismos sectores. La flexibilidad que da este instrumento permite que se pueda recurrir a él para las acciones más diversas y en los ámbitos más dispares. Por lo común, se trata de acciones conjuntas que, de forma destacada, consisten en el desarrollo de planes y programas, la compensación de cargas, o la creación de consorcios. Más allá de ello, es importante destacar que el convenio es un instrumento de financiación de dichas actuaciones. Normalmente, se pacta la cofinanciación de las partes (claramente, en los proyectos en materia de servicios sociales), aunque a veces la financiación puede ser unilateral (por ejemplo, en el convenio en materia de drogodependencias sólo aporta dinero el Estado). Hasta tal punto el convenio es un instrumento para transferir flujos de dinero, que el único contenido de muchísimos convenios es determinar el importe de las aportaciones financieras de las partes.

Igualmente, hay continuidad en cuanto a la forma de convenir, pues la gran mayoría de los convenios siguen respondiendo a convenios-tipo (o de suscripción múltiple) que luego se concretan de forma bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Se trata de una colaboración multilateral *de facto*, pero que, como viene siendo la tónica general en nuestro sistema, se formaliza bilateralmente. Los convenios propiamente multilaterales (los suscritos como tales) son anecdóticos en el Estado autonómico. En el 2005 no se registra ninguno de ellos, a diferencia de los últimos años, donde sí constaba la presencia –aunque fuera testimonial– de este tipo de pactos y, por tanto, en esos casos, se podían apreciar aunque fuera tímidamente las posibilidades que abría una forma de colaboración tan infrautilizada en nuestro sistema.

Hay continuidad en cuanto a la naturaleza del pacto, ya que la casi totalidad de los convenios son Convenios de colaboración en sentido estricto a los efectos de la Ley 30/1992 (por tanto, compromisos perfectamente determinados y, en su caso, exigibles). Sólo en ocho casos, consta la suscripción de Protocolos Generales, una figura específica distinta de la del Convenio de colaboración, prevista para fijar pautas de orientación política, o bien para crear un marco general y la metodología para la colaboración en un determinado sector (art. 6.4 Ley 30/1992 tras su reforma por la Ley 4/1999). En la línea de años anteriores, dichos Protocolos Generales se están consolidando en materia de medio ambiente y sobre todo de investigación.

Y hay continuidad también en lo que representa el convenio en el conjunto de las técnicas de colaboración en el Estado autonómico. El peso cuantitativo tan destacado de esta figura no significa que sean la técnica cualitativamente más importante. Por lo común, los convenios son la última pieza de un proceso cooperativo que trae causa de una decisión previa ya sea un Plan Estatal, y/o la decisión de una Conferencia Sectorial. Buena cuenta de esa práctica dan dos casos paradigmáticos: uno es el Convenio entre el Ministerio de Vivienda y las CCAA para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda; y otro, el Convenio específico de colaboración entre el Instituto de Salud Carlos III y el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud para la organización, coordinación y estímulo de la investigación básica, preclínica y clínica en el Área de Medicina Regenerativa, que trae causa de un Protocolo General previo entre las mismas partes para actuaciones en materia de biomedicina.

cina y ciencias de la salud, que a su vez deriva del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007.

B) Régimen jurídico de los convenios

El año 2005 aporta alguna novedad en cuanto a la normativización del régimen de los convenios. En el ámbito estatal, la norma de referencia continua siendo la Ley 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Una modificación legal cuya incidencia en la colaboración convencional se verá en años posteriores es la prevista en el Real Decreto Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reforma urgente para el impulso de la productividad y para la mejora de la contratación pública. Dicha norma introduce una modificación en el actual texto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Hasta el momento, dicha Ley excluía de su ámbito de aplicación los convenios que celebrara el Estado con las CCAA en todo caso. Tras la aprobación de este Real Decreto Ley, tales convenios quedan excluidos del ámbito de aplicación de aquella ley, siempre y cuando la materia sobre la que versen no sea objeto de determinados contratos (contratos de obras, de suministro, de consultoría y de asistencia o servicios) o que siendo objeto de tales contratos su importe no supere determinadas cuantías (nuevo apartado c) del art. 1.3 Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). Con esta nueva regulación, algunas actuaciones que hasta ahora se formalizaban como convenios de colaboración verticales, ahora deberán pasar a articularse de otra forma. No habrá, pues, necesidad de seguir los requisitos necesarios para suscribir un convenio entre el Estado y las CCAA previstos en la Ley 30/1992 y otras normas estatales que exigen autorización de este tipo de convenios por la Comisión Delegada del Gobierno sobre Política Autonómica. El Ministerio proponente de un convenio será quien decida –o excluya– tramitar la colaboración de una u otra forma en función de este nuevo marco legal. Y, como se avanzaba, resta por ver la incidencia en la actividad convencional de esta nueva regulación.

En la normativa autonómica, es preciso hacer una mención especial del Decreto 52/2005, de 5 de abril, de creación y regulación del Registro de convenios de colaboración y de cooperación de la Generalidad de Cataluña. Se trata de un instrumento donde deben inscribirse todos los convenios verticales y horizontales que suscriba la Generalidad de Cataluña a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto y también aquellos que, firmados con anterioridad, mantengan su vigencia. Dicho Registro va a depender de la Dirección General de Relaciones Institucionales (adscrita al Departamento de Relaciones Institucionales y Participación). La existencia de un registro de convenios está prevista en buena parte de las CCAA desde hace tiempo. A pesar de que Cataluña es una de las Comunidades que más convenios viene suscribiendo año tras año, este tipo de registro no se había previsto hasta el momento. Conviene, pues, saludar la creación de este instrumento llamado a lograr un tratamiento más sistemático de los convenios, así como a dar una publicidad y una mayor transparencia a la actividad convencional de la Generalidad de Cataluña. Conviene subrayar que dicho Decreto regula mucho más de lo que su propio título parece dar a entender. Habitualmente, las disposiciones de las CCAA que prevén registros de convenios sue-

len disponer simplemente la llevanza de un registro central de convenios y la unidad orgánica de la que éste depende. La norma catalana destaca ya por una cierta extensión –doce artículos– lo que permite intuir que no sólo que se van a regular aspectos meramente organizativos del Registro. Dicha norma prevé qué se debe entender por convenio a los efectos de su inscripción en el Registro, a quién se aplica el Decreto, el contenido mínimo de los convenios, la organización y el funcionamiento del Registro, el procedimiento para la inscripción en el Registro, la publicación del convenio, o el seguimiento del mismo. De todos estos aspectos, hay tres que particularmente merecen destacarse de forma específica. En primer término, el Decreto hace un esfuerzo notable por clarificar qué es un convenio a los efectos de la inscripción en el Registro. Se trata de un extremo muy importante porque en la praxis convencional se ha ido generando una terminología muy variada para designar un pacto, lo que lejos de ser un detalle anecdótico, a veces, va ligado a la propia naturaleza del mismo (vinculación jurídica o política). Así, en el caso de los convenios verticales, deberán inscribirse: Protocolos Generales, Convenios marco de colaboración, Convenios de Colaboración, Convenios específicos de colaboración, y Convenios de Conferencia Sectorial, disponiéndose en dicha norma qué debe entenderse por cada una de estas figuras. Por su parte, en el caso de los convenios horizontales, deberán ser objeto de inscripción: Convenios de colaboración, Acuerdos de cooperación y también Protocolos de colaboración. La obligación de inscribir este último tipo de pactos es particularmente importante, ya que esas figuras no reciben publicidad en muchos casos y gran parte de la colaboración horizontal se está articulando a través de tales instrumentos. En segundo término, en la norma catalana se contemplan mecanismos de seguimiento del convenio, tales como la obligación de los Departamentos o entidades firmantes de la Generalidad de informar a la Dirección General de Relaciones Institucionales, sobre los convenios que han perdido vigencia o la posibilidad de que la propia Dirección les solicite información sobre la vigencia de un convenio. El establecimiento de tales mecanismos es importante para mantener actualizado el Registro porque, en la mayoría de las ocasiones, poco se sabe de un convenio tras su firma. Por último, el aspecto posiblemente más novedoso de este Registro es la aplicación telemática del mismo. El Registro puede consultarse en Internet (y en las distintas lenguas oficiales), de modo que no es un mero instrumento de consulta intra-administrativa, sino un registro al que puede acceder cualquier persona interesada desde la Red (el Registro dispone de un enlace en la página web del Departamento de Relaciones Institucionales y Participación, *vid.* <http://www.10.gencat.net/drep/AppJava/cat/index.jsp>). Ahí radica su principal novedad, ya que en lo que hasta ahora consta, no existe ninguna otra Comunidad donde el Registro de convenios se configure de esa manera, esto es, como un instrumento de consulta de acceso por cualquier persona y desde Internet.

Actuaciones previstas en los convenios: principales novedades del 2005

Tal como se ha comentado, hay una serie de actuaciones que habitualmente se instrumentan a través de convenios. En el 2005, dentro de lo que vienen siendo las funciones de los convenios, merecen un comentario específico las novedades que se relacionan.

A) Desarrollo de planes y programas conjuntos: los convenios sobre el Plan Estatal de Vivienda y el Plan de Mejora de Calidad energética

En el caso de los convenios que sirven para el desarrollo y la ejecución de planes y programas, junto a los convenios que año tras año se suscriben con esos mismos fines, en el 2005 aparecen dos nuevos convenios. Por una parte, el *Convenio entre el Ministerio de Vivienda y diversas CCAA para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda* que concretiza el Plan en materia de vivienda aprobado por el Real Decreto 801/2005. Tradicionalmente, este tipo de planes vienen desarrollándose a través de convenios que ejecutan el Plan de Vivienda que suele aprobarse para un trienio (sobre el Plan anterior, *vid.* la crónica del *Informe 2002*). La actuación cooperativa en este ámbito reviste gran importancia por el sector de que se trata –el valor de suelo y el acceso a la vivienda constituye uno de los grandes problemas en el Estado español–, así como por las medidas acordadas y las ingentes cantidades de dinero que se pactan. En estos convenios bilaterales se recogen las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo que durante la vigencia del mismo obtengan ayudas financieras de conformidad con los criterios establecidos en dicho Real Decreto. Se detallan de forma prolija las actuaciones a cargo de la Comunidad (entre otras, la calificación o declaración como protegidas de las actuaciones a realizar, o la tramitación de las ayudas financieras con sujeción al Real Decreto), y actuaciones a cargo del Ministerio (así, la aportación de ayudas económicas directas correspondientes a las actuaciones pactadas, la financiación de Ventanillas Únicas de Vivienda para la información y apoyo de actuaciones protegidas, o el compromiso de subvencionar a los adquirentes de primera transmisión de viviendas de protección oficial). Estos convenios prevén mecanismos de seguimiento que muestran su carácter materialmente multilateral –pese a ser suscritos de forma bilateral con el Estado–, y, además, muestran como tales convenios actúan como la última pieza de un entramado cooperativo que empieza con un Plan estatal. En efecto, el seguimiento del convenio se asigna a una Comisión Bilateral de composición paritaria, pero las partes se comprometen a participar también en la Comisión Multilateral de Seguimiento del Plan.

Una novedad en este año representa también la aparición del *Convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, varias CCAA y empresas distribuidoras para la realización de planes de mejora de la calidad del servicio eléctrico*. El marco legal definido en la Ley del Sector Eléctrico (Ley 54/1997) y diversos Reales Decretos (Reales Decretos 1955/2000 y 1802/2003) prevén que la Administración General del Estado pueda instrumentar programas de colaboración con las CCAA para conseguir una calidad del servicio eléctrico, tanto en el consumo final, como en las zonas que por sus características demográficas y de topología, pueden considerarse idóneas para tales objetivos. En ese marco se inscribe el Plan de Calidad a realizar en las Comunidades que firmen los correspondientes convenios con el Ministerio (en el 2005, 11 CCAA) y con empresas distribuidoras del servicio eléctrico. Dichos convenios deben contemplar la cofinanciación de inversiones las obras a realizar para la mejora del servicio eléctrico (ya sea en zona urbana, semiurbana y sobre todo rural). Se trata de un tipo de convenios firmados a tres bandas entre el Estado, la Comunidad

Autónoma y la empresa distribuidora. La participación de privados en convenios es algo que ya ha sucedido en otros ámbitos –como en turismo–, donde en muchos supuestos, junto al Estado y la Comunidad, se da entrada a privados habitualmente como fuente adicional de financiación. En la mayoría de estos convenios en materia de energía, se trata de instrumentos firmados por el Estado y una Comunidad Autónoma con distintas empresas distribuidoras según la zona, razón por la cual una misma Comunidad puede haber suscrito varios de ellos (por ejemplo, Castilla-La Mancha 14, Cataluña 9, Castilla y León 4). Por ello mismo, estos convenios –que alcanzan un total de 40 en el 2005– han convertido a un sector hasta ahora marginal, como industria y energía, en un importante ámbito de la colaboración convencional en este año. Más allá de ello, hay que destacar la ingente cantidad de dinero que representan las acciones pactadas y la forma de cofinanciación prevista, donde las empresas distribuidoras asumen siempre al menos el 50% de la misma. Tales convenios son, pues, la pieza cooperativa donde se concretizan las obras a realizar de forma pormenorizada y, sobre todo, los flujos de dinero necesarios para realizarlas. Como ya se ha destacado, se trata de una función que desempeñan habitualmente los convenios en muchos ámbitos, de modo que la novedad que estos precisos convenios representan radica sobre todo en que es la primera vez que se recurre a este instrumento –y con esa intensidad–, para la mejora de planes de calidad en materia energética.

B) Apoyo a la implantación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación: los convenios sobre «Internet en el Aula», sobre la Reforma de la Administración de Justicia y sobre aplicaciones informáticas

En los últimos cinco años la importancia de los convenios que de una u otra manera apoyan la integración de las nuevas tecnologías, en particular, Internet, ha sido creciente. Este tipo de convenios, aunque con contenidos diversos, tienen un peso destacado en el panorama de la colaboración convencional en el 2005.

Sin duda, los convenios más relevantes son aquellos que sirven para articular una acción global de implantación de las nuevas tecnologías. Más allá del Programa «Ciudades Digitales», que también aparece en el 2005 y que ha sido objeto de comentario en las crónicas de los años anteriores, los convenios más importantes en este ámbito son los *Convenios bilaterales de colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y varias CCAA para la puesta en marcha del programa «Internet en el Aula»* (en concreto, en el 2005 constan 5 CCAA). En la línea de otros casos, este convenio constituye también la pieza para poder articular la participación de las CCAA en un programa lanzado por el Estado que tiene vocación de implicar a todas o a la mayoría de las Comunidades. Se trata de una especie de adhesión de la Comunidad a un programa estatal que se concretiza a través del convenio. Los convenios del programa «Internet en el Aula» desarrollan las actuaciones contempladas en el Convenio-marco entre el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Entidad Pública empresarial Red.es, donde se acuerda una acción global de integración de las nuevas tecnologías en el sector educativo. Las CCAA que lo deseen pueden participar en el desarrollo de las mismas a través de la suscripción de

Convenios específicos. El Programa «Internet en el Aula» viene a sustituir el programa «Internet en la Escuela» promovido desde 2002 también desde la Administración del Estado. Todos estos programas traen causa de las políticas europeas en materia de Sociedad de la información, en concreto, de la iniciativa «eLearning-Concebir la Educación del futuro». El alcance de los convenios para el programa «Internet en el Aula» es mayor que sus predecesores porque el propio programa que desarrollan tiene un alcance más amplio. «Internet en la Escuela» se centraba en la puesta a disposición de los centros docentes de infraestructura (básicamente, acceso a un Internet de banda ancha y equipamiento de las aulas de informática). Las actuaciones del programa «Internet en el Aula» van más allá del equipamiento. Se actúa sobre centros sostenidos con fondos públicos de enseñanza no universitaria. No se trata tanto de poner más infraestructura, cuanto de garantizar el uso efectivo y habitual de las nuevas tecnologías en el ámbito educativo para lograr una educación de calidad. El programa «Internet en el Aula» cuenta con un presupuesto de 453 millones de € (periodo 2005-2008) frente a los 272 millones de € del programa anterior. La colaboración de las CCAA pasa también de 121 a 170 millones de €. Las líneas de actuación pactadas en los convenios específicos con las CCAA, respondiendo al planteamiento de acción global en ese sector, pasan por diversos frentes: apoyo metodológico a la comunidad educativa, seguimiento y evaluación de la implantación de las nuevas tecnologías en los centros educativos, fomento de la elaboración, difusión y utilización de materiales didácticos digitales para la comunidad educativa, actuaciones dirigidas a la capacitación de los docentes, actuaciones para fomentar el uso de aplicaciones dirigidos al ámbito educativo, las llamadas actuaciones de convergencia (acciones destinadas a compensar desigualdades de origen social o geográfica sufridas por los alumnos) e impulsar la participación de las familias en el proceso educativo a través de las nuevas tecnologías.

Un programa de implantación de las nuevas tecnologías en otro sector, como la Administración de Justicia, –aunque sin el alcance global del caso anterior– se articula también a través de los *Convenios entre el Ministerio de Justicia y diversas CCAA para la puesta en marcha de un programa de reforma de la Administración de Justicia* en la Comunidad (en el 2005, 7 CCAA han suscrito este convenio). En este caso, los convenios son el instrumento para articular una dotación prevista en la Ley 2/2004, de Presupuestos Generales del Estado dentro del Programa «Comunidades Autónomas. Programa de Reforma de la Administración de Justicia». Los convenios sirven, pues, en este caso para vehicular por parte del Estado una serie de acciones heterogéneas que varían entre las Comunidades suscriptoras receptoras de la financiación. El común denominador de todas esas acciones suele ser la integración de las nuevas tecnologías en la Administración de Justicia, básicamente por lo que respecta a la dotación y a la renovación de infraestructura: por ejemplo, y en función de la Comunidad, se prevén planes de informatización integrales con equipamientos de infraestructura, renovación de material informático, sistemas de videoconferencia IP para enlazar fiscalías con los juzgados de guardia, el desarrollo de un Sistema Informático de Gestión para el Ministerio Fiscal en la Comunidad, o sistemas de grabación para las Salas de Vistas de la Administración de Justicia de una CA.

Más allá de estos convenios que sirven para instrumentar programas de inte-

gración de las nuevas tecnologías en un sector, en el 2005 hay que mencionar también los convenios donde el Estado y las CCAA pactan la implantación de una determinada aplicación informática normalmente con el fin de hacer compatible su intercambio de información. Se trata de un tipo de convenios que ya han aparecido en alguna ocasión en los últimos años (*vid.* las crónicas de los *Informes 2001 y 2003*). En el 2005 merece destacarse el *Convenio de cooperación tecnológica entre el Ministerio de Justicia y la Generalidad Valenciana para la implantación y ejecución de la presentación de escritos y notificaciones certificados por vía telemática –sistema Lexnet– en los órganos judiciales de la Comunidad Valenciana*. El Sistema LexNet se presenta como un aplicativo informático desarrollado por el Ministerio de Justicia que permite comunicar un documento de forma telemática con la misma seguridad que si se tratara de papel físico entre las oficinas judiciales y los operadores jurídicos (abogados, procuradores, fiscales y forenses). Se prevé que todos los órganos jurisdiccionales estén incorporados entre el 2005 y el 2009 a dicho sistema. En el convenio se regula la implantación y el uso de este sistema para recibir y enviar documentos electrónicos entre los órganos judiciales de la Comunidad firmante y los propios operadores jurídicos que hayan de actuar ante esos órganos (por ejemplo, aspectos relacionados con el reconocimiento de validez y eficacia de las comunicaciones electrónicas realizadas con dicho aplicativo o los requisitos de hardware y de comunicaciones para su utilización). Se trata de una acción orientada a garantizar la seguridad de las comunicaciones electrónicas, pero también destinada a lograr sistemas de intercambio de información plenamente compatibles, un aspecto importante, ya que en caso contrario sería imposible la comunicación telemática. Resulta de interés sacar a colación este tipo de convenios donde se pacta el uso de una determinada aplicación informática, porque en estos últimos años es sintomático cómo las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están incidiendo en el contenido de la colaboración. La necesidad de implantar y utilizar las nuevas tecnologías en la Administración y, como en este caso, en la Administración de Justicia, hace que hoy día colaborar sea en muchos supuestos pactar sobre un aplicativo informático determinado. En cualquier caso, en la actualidad, el intercambio de información y de medios –el tradicional auxilio administrativo o judicial–, contenido típico de la colaboración, precisa acordar previamente, y casi de forma inexcusable, la utilización de dichas aplicaciones, como se hace en este tipo de convenios.

C) Proyectos piloto: convenios sobre sistemas de identificación electrónica de animales y sobre prestación de servicios sociales para el colectivo de personas en situación de dependencia

Más allá de la resolución de problemas específicos de una Comunidad, los convenios, pueden servir para abrir una nueva línea de colaboración, o bien para ensayar en una Comunidad experiencias piloto en un sector determinado. En el 2005 aparecen varios convenios de este estilo.

Por una parte, cabe mencionar el *Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad de Madrid para la evaluación de sistemas*

de identificación electrónica de animales en el Centro de Transferencia de Tecnología «La Chimenea» de Aranjuez. Diversas normas europeas exigen que la identificación electrónica sea un medio de identificación obligatorio de determinados animales (especies ovina y caprina) a partir del 1 de enero de 2008. En la Comunidad suscriptora se encuentra el centro que dispone de las instalaciones y del personal técnico para evaluar los diferentes sistemas de identificación. Se trata de un buen ejemplo de cómo aprovechar recursos para llevar a cabo una experiencia piloto que debe servir de base para adoptar un único sistema de identificación oficial en España.

Más allá de este convenio, en el 2005 se han suscrito una serie de *Convenios entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Generalidad de Cataluña para la realización de varios proyectos piloto sobre de prestación de servicios sociales en el caso del colectivo de personas en situación de dependencia.* La atención a las personas que no son capaces de cuidarse a sí mismas se ha convertido en un problema que afecta a un colectivo cada vez más numeroso y a sus familias, y, además, que requiere una gran inversión económica. Para encarar este problema el mencionado Ministerio y la Generalidad de Cataluña han suscrito en el 2005 una serie de convenios para llevar a cabo en dicha Comunidad proyectos piloto sobre diversos programas (en concreto, 5 proyectos sobre atención social a las personas mayores en las zonas rurales, modelo de coordinación territorial y gestión integrada de servicios, prestación de servicios residenciales y de atención diurna a personas con dependencia, apoyo al cuidado de personas dependientes y a sus familias en su entorno social habitual, y adaptación de los actuales equipos de atención a las personas con discapacidad para la futura valoración de la dependencia). En el convenio se pactan las acciones a realizar en el seno de cada proyecto piloto, así, como lógicamente las reglas de cofinanciación de los mismos. Este convenio se inscribe dentro de los muchos que en materia de servicios sociales se ocupan de colectivos desfavorecidos (por ejemplo, discapacitados, tercera edad), pero por primera vez en el panorama de la actividad convencional se habla textualmente de un concepto más amplio como el de personas en situaciones de dependencia. En el 2005 no consta que otras CCAA hayan suscrito este tipo de convenios. Posiblemente, se trata de una nueva línea de colaboración en materia de servicios sociales, cuyas actuaciones se plantearán próximamente también en el resto. Todo apunta a que se trata de actuaciones que responden a un nuevo convenio-tipo con vocación, por tanto, de implicar a todas o a la mayoría de las CCAA.

D) Racionalización de recursos y compensación de cargas: el convenio sobre los centros colaboradores con el Instituto Joanna Briggs

El año pasado se daba noticia de la suscripción multilateral –algo poco habitual en nuestro sistema– del Convenio marco entre el Instituto de Salud Carlos III y tres CCAA (Principado de Asturias, Cataluña y Aragón) para el mantenimiento de un Centro Colaborador Español en cada una de las Comunidades del Instituto australiano Joanna Briggs, una de las instituciones más importantes en materia de investigación sobre enfermería. Tal como se señalaba, su suscripción

respondía a la idea de compensar las cargas que generaba el funcionamiento del Centro Colaborador Español (el ISCIII cofinancia su funcionamiento en cada Comunidad), así como al hecho de reflejar la realidad del Estado autonómico integrando a todas las CCAA que así lo manifestaran en ese proyecto, dándoles una participación en la creación un Centro Colaborador Español de un Instituto internacional en su Comunidad. Aunque el convenio inicialmente suscrito implicaba sólo a tres CCAA, tal como se avanzaba ya el pasado año, la idea ha sido dejar abierta la participación en este proyecto a otras CCAA. El establecimiento de centros colaboradores en el País Vasco y Andalucía se formalizó ya en el 2004 a través de convenios bilaterales firmados por el ISCIII y Fundaciones de dichas CCAA (participadas mayoritariamente por la Administración autonómica) que no han recibido publicidad. Asimismo, en el 2005, se han firmado esos mismos convenios con Madrid a través de la Agencia Laín Entralgo, con Galicia y con Murcia a través de sus correspondientes Consejerías, pero sólo este último convenio ha recibido publicidad en el BOE (Fuente: Servicio de Convenios del Instituto Carlos III). La Ley 30/1992 habla de la obligación de publicar los convenios en el BOE y DOCA (art. 8). Posiblemente, la intervención de una fundación como parte suscriptora de la CA en esos casos haya determinado que un pacto de este estilo no se entienda como un convenio de colaboración a los efectos de dicha norma. La Ley 30/1992 dispone que la Administración General y los organismos públicos vinculados o dependientes de las mismas podrán celebrar convenios con los órganos correspondientes de las CCAA. Una interpretación de dicha ley que excluya de su ámbito de aplicación a los convenios donde una de las partes (en este caso, de las CCAA) sea una fundación es cuestionable sobre todo en el supuesto de fundaciones con participación al 100%, o mayoritaria, de las Comunidades implicadas. Tales convenios deberían entenderse sometidos a la Ley 30/1992 y, con ello, a las exigencias de publicidad que dicha norma dispone. Además, la falta de publicación de aquellos convenios conduce a una imagen distorsionada del verdadero alcance de esta cooperación. En concreto, el proyecto de establecer centros colaboradores en España del Instituto Joanna Briggs implica en el 2005 a 8 CCAA, aunque según el BOE sólo sean 4 CCAA donde se han establecido tales Centros colaboradores. Se trata, pues, de un proyecto que tiene en la práctica una dimensión multilateral mucho más amplia de la que aparece en los medios oficiales.

E) Organizaciones comunes: convenios para la creación de consorcios sobre proyectos culturales y turísticos

Cada año los convenios sirven en mayor o menor medida para crear organizaciones comunes que pueden adoptar la forma de consorcios (art. 6.5 Ley 30/1992 tras la reforma de 1999). El 2005 es un año donde se ha hecho un importante recurso de la técnica convencional para instrumentar tales actuaciones, pues a través de 5 convenios se ha previsto la creación de consorcios. La mayoría de estos convenios presentan algunas notas en común. Se han formalizado entre el Estado y una Comunidad, pero en todos ellos participan también como partes locales e incluso Fundaciones. Como viene siendo habitual, los Estatutos del Consorcio donde se regula el régimen jurídico, la organización y funciona-

miento del mismo se adjuntan como Anexo al convenio. La mayoría de estos consorcios versan sobre todo sobre temas relacionados con proyectos culturales (sólo uno recae sobre un proyecto turístico).

No es una novedad que en materia de cultura se constituyan organizaciones consorciadas, ya que este sector es donde habitualmente más uso se hace de los convenios para crear consorcios. En este año, además, la mayoría los consorcios en este ámbito traen causa de normas estatales que prevén su creación, de modo que el convenio actúa en estos casos como instrumento para articular una previsión legal. Además, destaca la presencia en varios casos, junto al Ministerio de Cultura, del Ministerio de Economía y Hacienda en atención la implicación fiscal y presupuestaria de las acciones que debe llevar a cabo la organización consorciada.

Entre esos convenios, se cuenta el *Convenio de colaboración para la creación del Consorcio para la conmemoración del IV Centenario del Ingenioso Hidalgo del Quijote de la Mancha* entre el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Cultura, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Federación Española de Municipios y Provincias (en lo que hasta ahora consta, esta es la primera ocasión en que la FEMP aparece como parte de un convenio y como miembro de una organización consorciada). La creación de este consorcio estaba ya prevista en la Ley 62/2003, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Asimismo, se ha suscrito el *Convenio de colaboración por el que se crea el «Consorcio Salamanca» para la celebración de «Salamanca 2005. Plaza Mayor de Europa»*, entre el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Economía y Hacienda, la Junta de Castilla y León y el Ayuntamiento de Salamanca. La Ley 4/2004, de modificación de tasas y beneficios fiscales de acontecimientos de excepcional interés público, establece que «Salamanca 2005» (conmemoración del 250 aniversario de la finalización de las obras de la construcción de la Plaza Mayor de Salamanca) tendrá la consideración de acontecimiento de excepcional interés público y dispone que el adecuado desarrollo del acontecimiento se realizará a través de un Consorcio donde serán parte todas las firmantes del convenio.

En esa misma línea, se ha formalizado el *Convenio de colaboración por el que se crea el Consorcio de la Ciudad de Cuenca* entre el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Economía y Hacienda, la Comunidad de Castilla-La Mancha, la Diputación Provincial de Cuenca y el Ayuntamiento de Cuenca. Su constitución, prevista por el Real Decreto 112/2004, por el que se crea el Real Patronato de la Ciudad de Cuenca, pretende crear un órgano conjunto entre las distintas Administraciones implicadas desde el que se pueden aplicar y desarrollar los acuerdos de dicho Patronato. Entre sus funciones, figura la conservación del patrimonio de la ciudad y potenciar actividades culturales y turísticas. Este consorcio se crea, pues, básicamente como un órgano de apoyo administrativo y de gestión del Real Patronato.

Un caso singular en el 2005 es el *Convenio de colaboración para la creación del Centro Federico García Lorca en la Ciudad de Granada* firmado por el Ministerio de Cultura, la Junta de Andalucía, el Ayuntamiento de Granada, la Diputación

Provincial de Granada, la Fundación Residencia de Estudiantes y la Fundación Federico García Lorca. La singularidad radica en que el convenio no sirve en este caso para crear el Consorcio Centro Federico García Lorca, sino para pactar los términos de la participación de las partes en el futuro Consorcio. El convenio no es en este caso el acta de nacimiento de una organización consorciada, como suele ser habitual, sino el instrumento donde se especifican los compromisos de las partes que se han de consorciar en un momento ulterior. Hay que destacar que este convenio trae causa de un Protocolo General previo donde las partes acordaron la intención de colaborar para llevar a cabo dicho proyecto y el compromiso de suscribir un convenio posteriormente para determinar las condiciones de su participación (valga señalar que dicho Protocolo General fue firmado el 21 de febrero de 2004 y publicado el 26 de febrero de 2005, un año después de su suscripción!). Este convenio es, pues, una pieza que concretiza una decisión cooperativa previa. Más allá de ello, merece la pena reseñar que la creación de este Centro cuenta con fondos europeos (FEDER) y tiene asignado un presupuesto total estimado de más de 18 millones de €, lo que daba buena cuenta de la relevancia de este proyecto. La constitución del consorcio estaba prevista en el primer semestre del 2005, pero no consta su efectiva creación en ese periodo.

Más allá de los consorcios en el sector de cultura, en el 2005 también se ha suscrito el *Convenio de colaboración para la constitución del Consorcio para la mejora y el embellecimiento de la Playa de Palma*, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad de Islas Baleares, el Consejo Insular de Mallorca y los Ayuntamientos de Palma de Mallorca y de Llucmajor. Su objeto es aunar esfuerzos entre las diferentes Administraciones implicadas para aumentar el atractivo de aquella zona en aras de convertirlo en destino turístico de primer orden. Para ello, se prevé una cofinanciación que supera los 2 millones de €. En lo que hasta ahora consta, es la primera vez que se formaliza un convenio y un consorcio para estos fines, pero sin duda abre un camino para experiencias similares relacionadas con la mejora de la oferta turística.

Sectores de la actividad convencional

Los convenios son un instrumento muy flexible que permite resolver problemas en los ámbitos más diversos. La actividad convencional en el 2005 muestra, un año más una serie de sectores, donde de forma preponderante se concentra este tipo de actuación cooperativa y, además, con unos porcentajes bastante estables. Se observa, pues, una reiteración de los mismos programas de la que conviene dar cuenta, aunque sea para dar testimonio de cuál es la colaboración convencional en nuestro sistema y cuáles de esos programas continúan vigentes. En el 2005, nuevamente, tres sectores aparecen a la cabeza en cuanto a ámbitos recurrentes (con oscilaciones, pero los mismos en los últimos años) de la actividad convencional: servicios sociales, sanidad y educación.

El «sector estrella» de la colaboración convencional en el 2005 vuelve a ser el de *servicios sociales*. En él se concentra casi la mitad de todos los convenios correspondientes a este año (252 convenios sobre un total de 580, más del 43% de los convenios de 2005). Dicho ámbito constituye también un paradigma de lo

que es la actividad convencional en nuestro sistema. La casi totalidad de esos convenios son Protocolos Adicionales, Addendas o Convenios específicos para el año en curso que prorrogan un programa. Se trata de convenios-tipo que se formalizan de forma bilateral con las CCAA, cuyo único contenido en la mayoría de las ocasiones es la cofinanciación entre el Estado y la Comunidad firmante de una serie de actuaciones específicas. Hay que destacar la expansión de la técnica convencional en este sector en los últimos veinte años. Hoy día, los convenios sirven en materia de servicios sociales para articular un amplio espectro de programas: actuaciones específicamente dirigidas a mujeres, inmigración, pueblo gitano, voluntariado, erradicación de la pobreza, promoción de los jóvenes, ayudas a familias en situaciones especiales, protección de menores en situación de dificultad social, servicios de atención a la primera infancia o protección de las personas con discapacidad. Como se ha señalado, la novedad más destacada en este ámbito ha sido la irrupción en el 2005 de los proyectos piloto en materia de personas dependientes, un nuevo sector en el panorama de la actividad convencional en materia de servicios sociales sobre el que se ha dado cuenta anteriormente.

Sanidad es el segundo ámbito sobre el que más se utilizan los convenios como instrumento cooperativo, aunque muy lejos del recurso que se hace de la técnica convencional en materia de servicios sociales (61 convenios). Habitualmente, se trata también de convenios-tipo que desarrollan programas con vocación de implicar a todas las CCAA, o a la mayoría de ellas. En el 2005 aparece de nuevo el programa sobre farmacovigilancia, un proyecto de larga andadura, que existe casi desde los inicios del funcionamiento del Estado autonómico y que había desaparecido el año anterior. Sigue también el desarrollo de un programa más nuevo, como el que ejecutan los convenios en materia de drogodependencias para el desarrollo del Plan Nacional sobre drogas. Se trata de convenios específicos para el año en curso donde se instrumenta la financiación para llevar a cabo las acciones pactadas que, en este caso concreto, corre a cargo únicamente del Ministerio del Sanidad (no hay una cofinanciación como sucede en la mayoría de los convenios). Una presencia ya clásica en este sector son los convenios que suscriben las Mutualidades de Funcionarios con las CCAA para llevar a cabo diversos programas (prestación de servicios sanitarios en zonas rurales a los mutualistas, utilización de la hormona del crecimiento en pacientes beneficiarios del MUFACE, o prestación de funciones de asesoramiento e informe). También es habitual que el Ministerio de Sanidad actúe a través del Instituto de Salud Carlos III para suscribir convenios anualmente en materia de desarrollo de la investigación o de actividades formativas para los profesionales sanitarios. Un sector emergente que irrumpió el año pasado en el panorama de la colaboración convencional y que también aparece en el 2005 es el de Medicina Regenerativa. La acción cooperativa en este ámbito se empezó a articular en el 2004 con tres CCAA (Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana), precisamente aquellas que se hallan a la vanguardia en la investigación sobre biomedicina. En todos esos casos el convenio ha sido la técnica elegida para articular esa colaboración, pero el proceso negociador ha sido distinto con cada una de ellas. El Convenio con la Comunidad Valenciana se ha formalizado finalmente en el 2005 para la realización de actividades de investigación en Medicina Regenerativa y la puesta en funciona-

miento del Banco Nacional de Líneas Celulares. Con un alcance distinto, pero sobre este mismo sector, ya a finales de año, se ha suscrito un Convenio entre el Instituto de Salud Carlos III y el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud para la organización, coordinación y estímulo de la investigación básica, preclínica y clínica en el Área de Medicina Regenerativa con el fin de institucionalizar una colaboración orientada a desarrollar e implantar nuevas estrategias terapéuticas basadas en la utilización de células madre. La presencia de estos convenios debe destacarse, tanto por el sector sobre el que versan, como por la novedosa función que desempeñan, ya que el convenio es el instrumento para establecer una red de centros o unidades de referencia en esta materia que puede permitir aunar proyectos en un ámbito con una proyección indudable donde tan necesario es sumar esfuerzos.

En el 2005, la actividad convencional en *educación* vuelve a ser destacada (52 convenios). Tampoco en este ámbito hay grandes novedades más allá de la irrupción del programa «Internet en el Aula», cuya peculiaridad, como ya se ha explicado, es la articulación de una acción global en el sector educativo para la integración de las nuevas tecnologías. En la línea de años anteriores, el resto de convenios se concentran en deportes e investigación. En el primer caso, aparecen de nuevo los convenios que se suscriben con las CCAA para cofinanciar gastos de gestión y de equipamiento de infraestructuras deportivas (ya sea Centros de Alto Rendimiento, ya sea Centros Especializados de Tecnificación Deportiva). En materia de investigación, merecen una mención específica una serie de Protocolos Generales, una figura específicamente prevista en la Ley 30/1992 (tras su reforma en 1999), que sirve, como ya se ha comentado, para fijar pautas de orientación política, o bien para crear un marco general y la metodología para la colaboración en un determinado sector. En realidad, son textos donde las partes manifiestan la voluntad de cooperar y la intención de concretar ese propósito en un momento ulterior a través de convenios específicos. Por lo pronto, cabe destacar la progresiva y creciente implantación de esta figura especialmente en materia de investigación, donde la cadena cooperativa acostumbra a seguir la siguiente secuencia: Plan Estatal, seguido de un Protocolo General en desarrollo del Plan, y finalmente un Convenio específico que concretiza dicho Protocolo. Por una parte, en el 2005 vuelve a constar el Protocolo General entre el Ministerio de Educación y Ciencia y varias CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica para el Plan Nacional de I+D+I 2004-2007. Más allá de ello, en este año aparece el Protocolo General entre el mismo Ministerio y diversas CCAA en el Programa de Incentivación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora (Programa I3), a través del cual se determina la participación de la Comunidad firmante en las ayudas y acciones que prevé dicho programa.

En el 2005 el sector de *industria y energía*, un ámbito bastante marginal hasta el momento en el panorama de la colaboración convencional, ha experimentado un auge muy notable (42 convenios). Ello radica en la aparición este año de los convenios para realización de planes de mejora de la calidad del servicio eléctrico suscritos en varias CCAA y en muchos casos formalizados varios de ellos con la misma Comunidad, que como tal novedad ya han sido objeto de un comentario específico. En otros sectores, la importancia de la actividad convencional es

menor y, además, ausente de cualquier novedad. Así, en materia de *agricultura* (32 convenios), se registran dos convenios-tipo ya conocidos, como son el Convenio marco en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria y el convenio específico para el 2005 que lo concretiza, y el Convenio entre el FEOGA y varias CCAA para la cofinanciación de los trabajos de control asistido por teledetección de las superficies de determinados regímenes comunitarios de ayudas en los sectores de los cultivos herbáceos a realizar en este año. Otro sector como *medio ambiente*, relevante en otros momentos, es en el 2005 un ámbito donde siguen desarrollándose a través de convenios Planes y Programas iniciados en años anteriores (27 convenios): así, el Plan Nacional de Recuperación de Suelos, el Plan Hidrológico Forestal, o el Programa para la protección y regeneración entorno natural financiado con fondos FEDER. En materia de *turismo* (26 convenios) siguen los programas para el desarrollo de Planes de Excelencia Turística o Dinamización Turística. Por lo que respecta *comercio* (17 convenios), vuelve a aparecer el Plan para la Modernización del Comercio interior, que desde hace años se instrumenta a través de convenios. Asimismo, en materia de *cultura* (9 convenios) la acción convencional más importante la representa el convenio para la realización del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico, proyecto igualmente presente en años anteriores. Además, cultura es uno de los pocos ámbitos donde se registran convenios para realización de acciones específicas únicamente en una Comunidad (no como sucede con los convenios-tipos), tales como la organización de exposiciones ya sean fotográficas, o bien en materia de archivística. En el sector de *Administraciones Públicas*, en el 2005, ha desaparecido un programa clásico como era el Acuerdo de Formación Continua de las Administraciones Públicas. En este año se han suscrito unos pocos convenios (7 convenios), no por ello menos relevantes, ya que se trata de aquellos formalizados para la puesta en marcha de un programa de reforma de la Administración de Justicia, que ya han recibido un comentario específico al ser una novedad de este año. Una importancia muy residual en el 2005 tienen otros sectores como *estadística, vivienda y trabajo* (6 convenios en cada uno de esos sectores). Sorprende el escaso recurso que se ha hecho en el 2005 de los convenios en materia de *estadística*. Se trata de un sector donde habitualmente la colaboración convencional ha sido relevante para llevar a cabo encuestas y estadísticas de cariz muy diverso, pero este año sólo aparece de forma muy marginal (básicamente relegado a los proyectos de Estadística sobre Bibliotecas 2004 y la Estadística sobre Ocupación Hotelera). Igualmente, *vivienda*, un sector donde la colaboración convencional era dilatada hace diez años, ha pasado a tener una importancia cuantitativa menor. Es importante destacar ese detalle, ya que la relevancia cualitativa de los convenios en este sector sigue siendo notable, como muestra la presencia de los convenios entre el Ministerio de Vivienda y diversas CCAA para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, también ya comentados. En materia de *trabajo*, la actividad convencional sigue utilizándose para completar el proceso de traspasos en esta materia, confirmándose así la casi única función que últimamente tienen los convenios sobre este ámbito.

Convenios entre Comunidades Autónomas

Como es sabido, la colaboración horizontal formalizada a través de convenios es anecdótica en el Estado autonómico. El instrumento de publicidad de estos pactos que habitualmente se utiliza en esta crónica es el BOCG (Senado), donde se dan cuenta de los convenios que se tramitan a los efectos del artículo 145.2 CE. Sin embargo, seguramente, existe mucha más colaboración entre CCAA, formalizada de un modo convencional. A los efectos señalados, en el 2005 se han suscrito tres convenios.

El Principado de Asturias y Aragón han suscrito un *Protocolo de colaboración en materia de conservación y gestión del medio natural*. Hay que saludar una iniciativa como esta, ya que la protección medioambiental es un ámbito muy propicio para la colaboración interautonómica, aunque sorprende que en este caso sea entre CCAA que ni siquiera son limítrofes. Posiblemente, ello es así porque una de las razones de fondo que ha llevado a la firma de este pacto ha sido la repoblación en Aragón principalmente de una especie como el oso pardo, una especie extinguida en aquella Comunidad y que existe en el Principado de Asturias. Por lo demás, es un pacto que podría implicar a más CCAA, ya que muchas de las acciones acordadas (o acciones similares de este estilo) bien podrían ser de interés para un número más amplio de CCAA, sobre todo, también en aquellas que además comparten vecindad (compromisos de intercambio de información y de recursos humanos en modelos de gestión y desarrollo sostenible de espacios naturales, de gestión de la biodiversidad, o de gestión cinegética).

Un alcance multilateral tiene el *Convenio-Marco en materia de colaboración entre la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha, la Escuela de Administración Pública y el Instituto Andaluz de Administración Pública*, firmado a tres bandas, entre las Consejerías de Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Junta de Andalucía y la Junta de Extremadura. Sobre este convenio hay que destacar, por lo pronto, su carácter multilateral. Son escasos los convenios entre CCAA, pero más aún que varias Comunidades encuentren ámbitos de acción común, quieran colaborar y decidan articular esa colaboración multilateralmente. Más allá de ello, en lo que hasta ahora consta, es la primera ocasión en la que se colabora sobre un ámbito donde puede ser especialmente útil aunar esfuerzos entre las distintas CCAA. En efecto, la mayoría de las Comunidades disponen de centros o unidades administrativas de formación de funcionarios. La participación de los alumnos de las diferentes Escuelas en actividades promovidas por cada una de ellas, la organización conjunta seminarios, el reconocimiento mutuo de las acciones formativas de cada una de ellas, el intercambio de datos sobre profesorado o la cesión de docentes propios en acciones de las otras, son aspectos pactados en este texto y donde parece que la necesidad de una colaboración era obvia. No resulta muy lógico que las diferentes unidades de formación de funcionarios de las CCAA actúen de espaldas las unas con las otras. Quizá este convenio inicia una línea de colaboración *ex novo*, o bien cabe pensar que puede incluso formalizar (aunque sólo entre esas 3 CCAA) una colaboración que ya se venía desarrollando de una modo informal.

El Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla-León han firmado a finales de año un *Convenio en materia de extinción de incendios forestales*. Este convenio se ha enviado al Parlamento riojano que lo ha autorizado (de acuerdo con las previsiones de su Reglamento) como Ley 14/2005, de 23 de diciembre de aprobación y autorización de dicho convenio. El texto ha sido enviado a las Cortes Generales en enero de 2006. En atención a la vecindad geográfica existente entre ambas CCAA, y ante el riesgo palmario que constituyen los incendios forestales, las dos partes deciden sumar esfuerzos y establecer procedimientos de información y de actuación en esos casos. Entre otros extremos, en el texto se regula de forma bastante detallada un sistema de ayuda recíproca en las llamadas zonas de asistencia y socorro (el territorio colindante entre las dos CCAA firmantes): por ejemplo, se prevé la existencia una Central de Comunicaciones en cada zona desde donde se realizarán las peticiones de ayuda, o la existencia de un Mando Único Responsable cuyo procedimiento de designación variará en función del alcance geográfico del incendio. Asimismo, se establece el régimen de gastos de asistencia, siendo la regla general que la parte asistida deberá asumir los gastos ocasionados por el aprovechamiento de los equipos de socorro de las otras. Con la suscripción de este convenio, la extinción de incendios se confirma como uno de los ámbitos más prolíficos de colaboración interautonómica. Muchas CCAA colindantes han firmado en años anteriores convenios o figuras similares para encarar estos problemas. Se trata de un sector donde la necesidad de colaborar parece tan obvia que se ha impuesto, ya que los incendios no entienden de límites geográficos. Más allá de ello, sería útil no sólo colaborar, sino calibrar si la colaboración que se pacta en todos estos textos funciona y es realmente eficaz para encarar ese gran problema.

El Gobierno de La Rioja ha firmado también con la Junta de Castilla-León un *Convenio para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas Comunidades*. Ya en el 2004, La Rioja suscribió un texto similar con la Diputación Foral de Álava. Como en este caso, se trata de un pacto de cooperación futura para mejorar dichas infraestructuras entre ambas CCAA. Aunque el pacto se denomina convenio, dentro del texto se habla en realidad de Protocolo, una calificación que responde más al contenido genérico de este pacto. Por ello, igual que se señalaba el año anterior, no hubiera sido necesario su remisión al Parlamento, ya que el Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé dicha intervención parlamentaria sólo para los convenios entre CCAA –y no para otras figuras, como tales protocolos–, esto es, sólo para aquellos pactos donde los compromisos de las partes están perfectamente definidos y ambas instancias se pretenden vincular jurídicamente para cumplirlos. Al igual que el año anterior, quizá el Gobierno autonómico envió este texto al Parlamento como deferencia institucional, éste lo ha tramitado porque el Gobierno lo ha enviado y se ha aprobado en lectura única a través de la Ley 15/2005, de 23 de diciembre de aprobación y autorización de ese convenio. Sin embargo, a diferencia del convenio entre La Rioja y Castilla-León en materia incendios, este texto no se ha remitido a las Cortes Generales, ya que sus compromisos se han estimado como demasiado vagos para entenderse como convenio a los efectos del artículo 145.2 CE.

Al hilo de esta colaboración, un año más, hay que insistir en la notable confusión sobre la naturaleza jurídica de los pactos que se acuerdan entre CCAA y, por tanto, también sobre la tramitación procedimental que en cada caso es nece-

saria. Salvo en el convenio en materia de extinción de incendios, el resto se trata más bien de declaraciones de colaboración a concretizar en un momento posterior a través de convenios específicos como en los propios textos se indica (la propia terminología es sintomática de la naturaleza del pacto, pues el primero se llama Protocolo de colaboración, el segundo Convenio-Marco, y el último se denomina Convenio en el título y Protocolo en el texto). Los dos primeros casos se han enviado además al Senado para su comunicación en cuanto convenio entre CCAA a los efectos del artículo 145.2 CE. Sobre este tema, cabría insistir en las mismas reservas que ya se apuntaron el año pasado. En materia colaboración entre CCAA, se ha ido generando toda una terminología a la hora de designar un pacto. Como se ha venido señalando, se trata de un aspecto importante, porque puede afectar a la concreta naturaleza del pacto y al régimen jurídico que éste debe seguir. En la praxis convencional entre CCAA, cabría diferenciar básicamente tres grandes figuras: Protocolos de colaboración (o de intenciones), Convenios de colaboración y Acuerdos de cooperación. Los primeros son declaraciones de propósitos sin valor jurídicamente vinculante para las partes que precisan de convenios posteriores para concretizarse. Tales pactos no están sometidos al régimen constitucional ni estatutario previsto para los convenios entre CCAA. Por su parte, los Convenios de colaboración y los Acuerdos de cooperación en los términos del artículo 145.2 CE, sí representarían compromisos determinados y estarían sometidos al régimen constitucional y estatutario definido para estos casos. En realidad, sólo estos últimos –Convenios de colaboración y Acuerdos de cooperación– son los que deberían cumplir los requisitos que la normativa autonómica y la Constitución prevé a tal efecto. Un esfuerzo por clarificar esa maraña de pactos, diferenciando esas tres figuras se prevé justamente en el Decreto catalán 52/2005, en los términos ya comentados. Ciertamente, la comunicación al Senado de los Protocolos sirve –además de para los efectos previstos– para el conocimiento de tales textos. Esa comunicación es, a veces, la única forma de saber de su existencia, ya que esta figura suele ser bastante utilizada por las CCAA para colaborar entre ellas, pero no acostumbra a recibir publicidad. Sin embargo, la comunicación de estos pactos al Senado no es en sentido estricto una obligación jurídica. Con esa situación, puede haber CCAA que deciden comunicar al Senado tales pactos, pero hay otras muchas donde tales protocolos se formalizan y no se envían a la Cámara Alta porque, en realidad, jurídicamente no es preciso. En orden a la publicidad de esos Protocolos, cabe subrayar, como se ha hecho antes, el importante papel que pueden desempeñar los Registros de Convenios en las CCAA, si, como en el caso del creado en Cataluña en el 2005, se establece la obligación de inscribir este tipo de Protocolos interautonómicos y, además, se da la posibilidad de que al mismo acceda cualquier persona interesada. En ese sentido, en dicho Registro constan seis pactos formalizados durante este año por Cataluña (cinco de ellos con Aragón y uno con las Islas Baleares) que no han sido comunicados al Senado, porque no se han considerado como convenios *stricto sensu* a los efectos del artículo 145.2 CE: un *Protocolo general a través del cual se establece un marco de colaboración entre ambas CCAA para el fomento y coordinación de actuaciones conjuntas de I+D+I en el ámbito de la nanociencia* (firmado el 26 de septiembre de 2005), un *Convenio de cooperación en el marco del Programa INTERREG III A* (firmado el 10 de noviembre de 2005), un *Convenio marco de colaboración en materia sanitaria*, el *Anexo I* al

dicho convenio específico para la asistencia sanitaria en urgencias y emergencias dentro de la zona limítrofe de las dos CCAA y el *Anexo II* a ese mismo convenio específico para la zona de los Pirineos (todos ellos firmados el 29 de abril de 2005) y el *Convenio de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Administración de la Generalidad de Cataluña, en materia de política lingüística para el doblaje de películas en catalán para el 2005* (Fuente: Registro de Convenios de colaboración y cooperación, adscrito a la Dirección General de Relaciones Institucionales del Departamento de Relaciones Institucionales y de Participación de la Generalidad de Cataluña). Un Informe sobre esta actividad convencional, así como sobre el estado actual de este Registro de convenios de colaboración y cooperación (durante el periodo de octubre 2004-diciembre 2005), elaborado por la propia Dirección General de Relaciones Institucionales de dicho Departamento de la Generalidad de Cataluña, puede consultarse en la página Web del mismo antes indicada.

Por último, ante los datos que arroja el 2005, cabe insistir en que existe mucha más colaboración interautonómica que la que se tramita a los efectos del artículo 145.2 CE. Sin embargo, esa colaboración es todavía muy inferior a la que se formaliza entre el Estado y las CCAA. Por eso, la crónica de colaboración horizontal vuelve a ser testimonio de la poca colaboración que hay –o, al menos, que se sabe que hay– y, por ello, vuelve a ser una crónica sobre las posibilidades que se pueden estar perdiendo para llevar a cabo acciones comunes entre CCAA en muchos ámbitos donde dicha colaboración podría reportar ventajas desde el punto de vista de la eficiencia de la acción pública y para la mejora de la capacidad de autogobierno de las propias CCAA.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2005

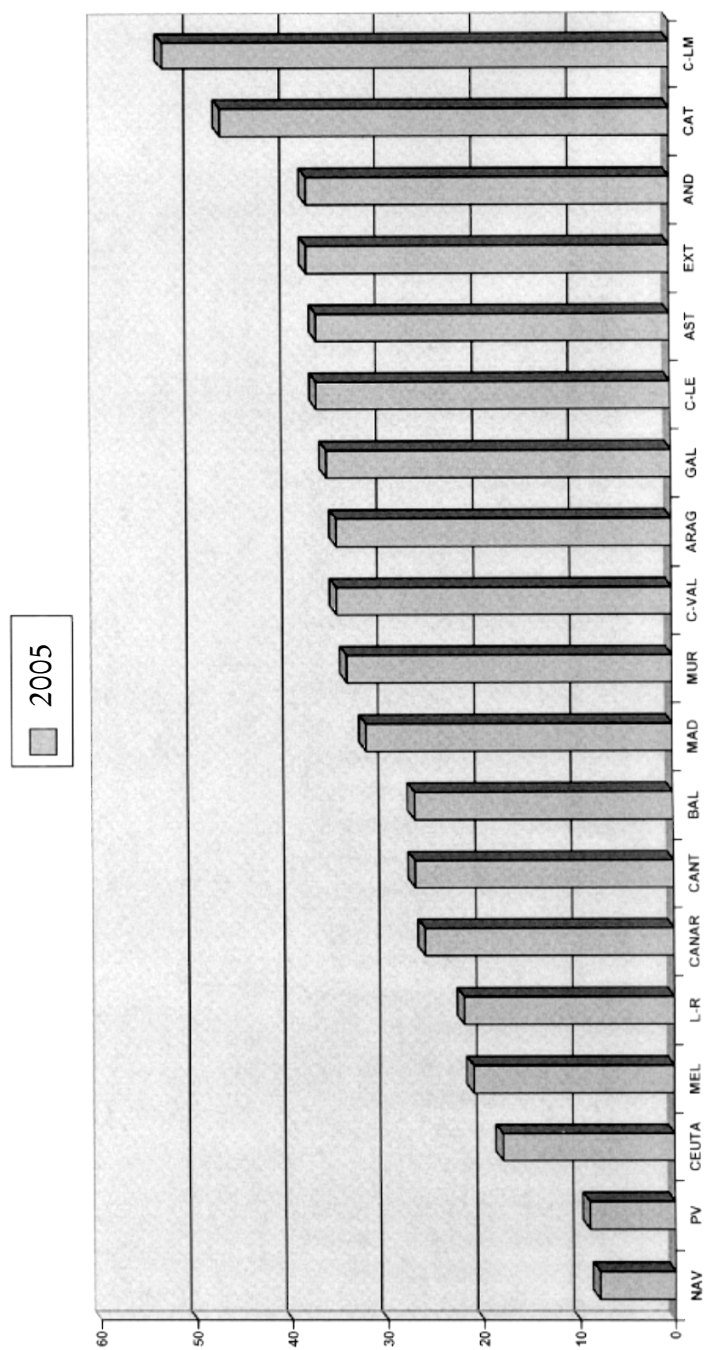


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 2004 Y 2005

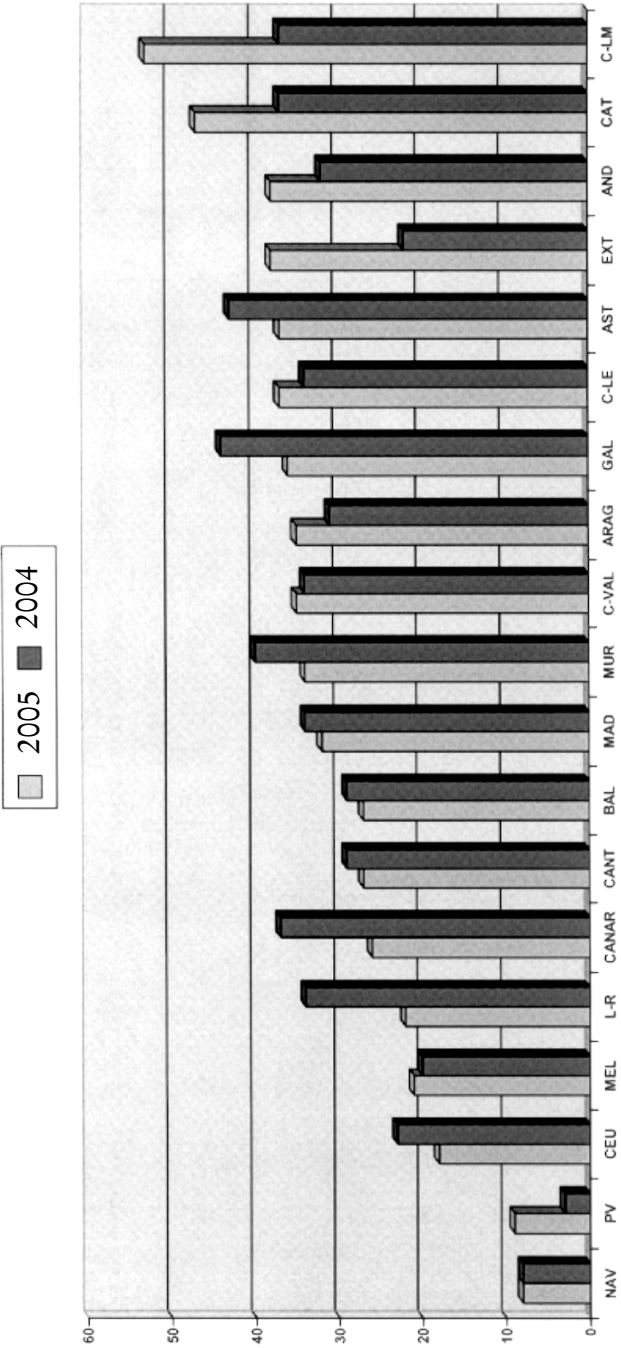


GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIAS 2005

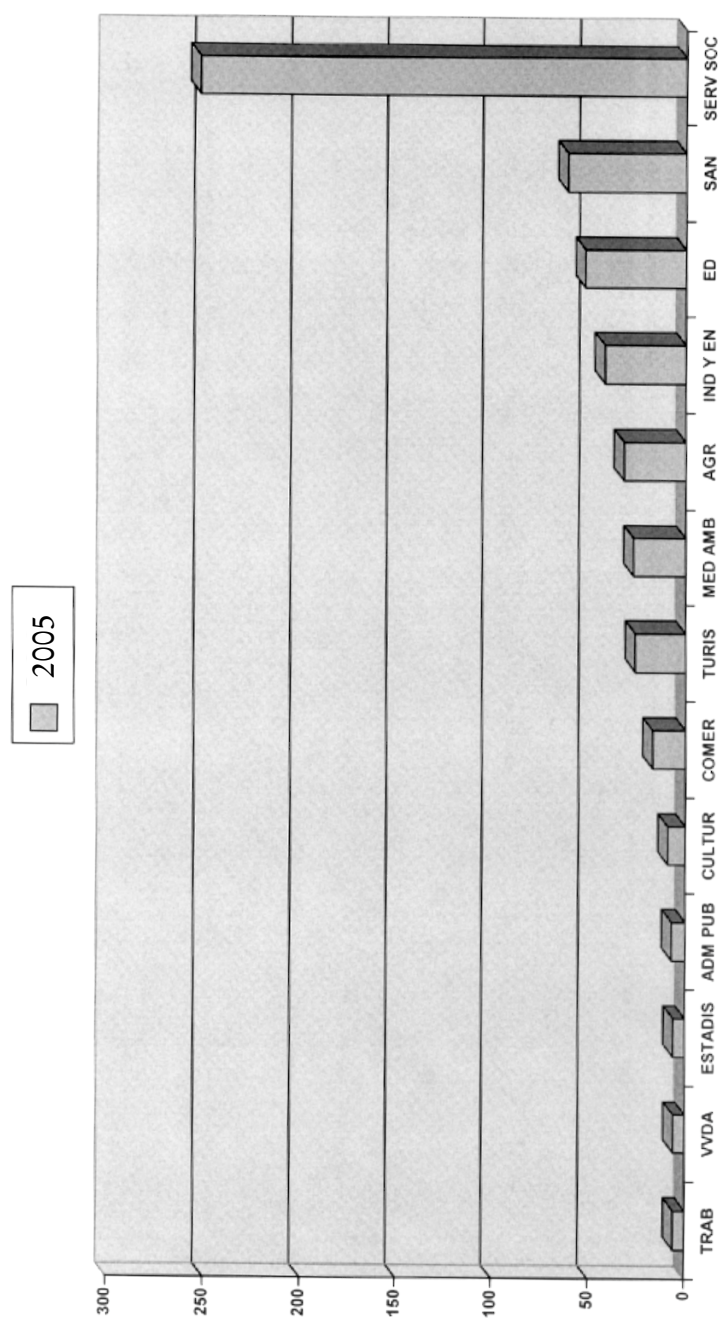


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 2004 Y 2005

